

## REPARAR Y DISUADIR: ESTRATEGIAS PARA UN DISEÑO LEGAL EFICIENTE FRENTE A LA INFORMALIDAD LABORAL EN ARGENTINA<sup>1</sup>

## REPAIR AND DETER: STRATEGIES FOR AN EFFICIENT LEGAL DESIGN TO ADDRESS LABOR INFORMALITY IN ARGENTINA

Octavio Panizzo<sup>2</sup>

### RESUMEN

En este trabajo se analiza jurídica y económicamente la reforma laboral argentina, sobre todo la cuestión referida a la derogación de los agravantes indemnizatorios tarifados por empleo informal. Se abordan los desafíos que plantea la informalidad tanto desde la óptica de la disuasión de este flagelo como de la reparación adecuada de los daños producidos. Se propone un modelo que garantice al

<sup>1</sup> **Como citar este artículo científico.** PANIZZO, Octavio. Reparar y disuadir: estrategias para un diseño legal eficiente frente a la informalidad laboral en Argentina. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 303-326, set.-dez. 2025.

<sup>2</sup> Juez Laboral N.º 1 de Corrientes Argentina, Doctorando en Derecho (UNNE 2024), Magíster en Derecho y Economía (UTDT 2019), Abogado (UNNE 2012); Profesor de Economía Política en la Carrera de Abogacía en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y Profesor de posgrado en la Carrera de Especialización en Derecho Laboral (UNNE). Correo electrónico: octaviopanizzo@gmail.com

trabajador informal el acceso a los beneficios de la seguridad social, planteando la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la tutela de estos derechos y la eficacia normativa.

**Palabras clave:** Informalidad laboral. Reforma laboral argentina. Reparación de daños. Eficiencia normativa. Seguridad social.

## ABSTRACT

This paper offers a legal and economic analysis of Argentina's labor reform, with particular focus on the repeal of fixed compensatory surcharges for informal employment. It explores the challenges posed by labor informality, both in terms of deterring this widespread issue and providing adequate redress for the resulting harm. The paper proposes a model that ensures informal workers gain access to social security benefits, emphasizing the need to strike a fair balance between the protection of these rights and regulatory effectiveness.

**Keywords:** Labor informality. Argentine labor reform. Damage compensation. Regulatory efficiency. Social security.

**SUMARIO:** 1 Marco normativo. 2 Reglas de responsabilidad e impacto en la litigiosidad. 3 Alternativas de reparación y disuisión eficiente - nuestra propuesta. 3.1 Derecho de la Seguridad Social. 3.2 Prestación por desempleo. 3.3 Daño patrimonial. 3.4 Cuestiones sobre la prevención y disuisión. 3.5 Colofón. 4 Conclusiones finales. Bibliografía.

Desde la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2023, se ha iniciado en la República Argentina una etapa de profundas transformaciones.

Entre las distintas iniciativas promovidas, debemos destacar a la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” (Ley N.º 27.742)<sup>3</sup>. La cual, luego de un arduo debate

<sup>3</sup> Cuando fue presentado el proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, se expresó como finalidad del mismo “consolidar la estabilidad económica, garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad de los argentinos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional [...] afianzar el proceso de estabilización y reactivación de la economía, contribuyendo decisivamente a la superación del estado de emergencia actual [...]” Mensaje de Elevación del proyecto de “Ley Bases y

parlamentario, que incorporó cuantiosas y relevantes modificaciones, fue finalmente aprobada y puesta en vigencia el 9 de julio del 2024.

La mencionada norma, instaura un paquete de medidas, entre las cuales se incluyen la declaración de Emergencia Pública, la Reforma del Estado, el Régimen de Incentivo de Grandes Inversiones (RIGI), y los capítulos destinados a la energía, a la Promoción del empleo registrado y a la Modernización Laboral.

En el presente trabajo se analizará en particular el capítulo laboral de la norma, y más específicamente la derogación de los denominados agravamientos indemnizatorios<sup>4</sup>, sus fundamentos y resultados. Para luego, esbozar una propuesta sobre la cuestión.

## 1 MARCO NORMATIVO

En primera instancia, debemos reseñar que el bloque referido a la reforma laboral incorporado a la Ley de Bases (Título V “Modernización Laboral”), tiene como antecedente inmediato el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/23 (DNU – B.O. 21/12/2023), el cual dedicó un acápite específico a esta materia.

Dentro de los fundamentos utilizados para el dictado de dicho DNU N.º 70/23, podemos mencionar:

Que los emprendimientos, esencialmente privados, resultan el mejor recurso para la contención social, a través del empleo y la generación de bienes y servicios necesarios para la vida de toda la sociedad, y para ello se requieren cambios que permitan una expansión de la demanda de trabajo en el país. Que el empleo

Puntos de partida [...], Consultado en la página web oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <<https://n9.cl/l4emw>>. Acceso en: 9-4-2025.

<sup>4</sup> Sobre la cuestión de si la naturaleza jurídica de las normas derogadas eran indemnizaciones o multas, ya bastante se ha discutido en la doctrina y jurisprudencia al respecto, inclinando mi postura sobre la primera de ellas en: Panozzo (2024). Remitiéndome al fallo: Juzgado Laboral N.º 1 de Corrientes, “Correa Baier, Miguel Ángel Francisco c. Gallo Julián Elvil SRL s/ indemnizaciones, etc.”, (1.º-8-2024) en TR LALEY AR/JUR/105064/2024.

formal registrado no crece desde el año 2011, y es un hecho demostrado que las medidas estructurales adoptadas por la Ley de Empleo N.º 24.013 y por la Ley N.º 25.323 no han podido revertir el problema de la informalidad [...].

Vale decir, que la vigencia de dicho capítulo del DNU fue suspendida por una medida cautelar ordenada por la Justicia Nacional del Trabajo, como resultado de una acción de amparo promovida por las centrales obreras.<sup>5</sup> Esta decisión se fundamentó en el entendimiento de que las problemáticas expuestas en el pasaje laboral no evidenciaban objetivamente ni la necesidad ni la urgencia suficiente para justificar la adopción de una medida excepcional, que evitara la debida intervención del Poder Legislativo.

En este orden de ideas, es preciso señalar que parte de las reformas laborales intentadas originalmente por el DNU, fueron posteriormente adoptadas por esta Ley de Bases en su Título V. Específicamente, corresponde circunscribir nuestro estudio a su Capítulo VI, dedicado exclusivamente a las mencionadas “Derogaciones”.

En efecto, el Artículo 99 de la ley de Bases dispone la derogación de “los artículos 8.º a 17 y 120, inciso a), de la ley 24.013; el artículo 9.º de la ley 25.013; los artículos 43 a 48 de la ley 25.345; el artículo 15 de la ley 26.727 y el artículo 50 de la ley 26.844.” Asimismo, en el Art. 100.º la derogación de la Ley 25.323.

Aclárese que estas normativas preveían agravamientos indemnizatorios para el caso de que un empleador no registrase una relación laboral (Art. 1 Ley 25.323, 50, Ley 26.844 y art. 8 Ley 24.013), o que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real (art. 9 Ley 24.013), o una remuneración

<sup>5</sup> Véase fallo: Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala Feria, Expte. N.º 56.862, Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Incidente”, 3 de enero de 2024. Disponible en: <<https://n9.cl/w9iot>>. Resolución confirmada en la Sentencia de Fondo y luego al resolverse el recurso de apelación interpuesto por el estado en la instancia superior, al respecto: <<https://acortar.link/tRqscA>>.

menor que la percibida por el trabajador (art. 10 Ley 24.013). Como también, si despedía sin causa al trabajador dentro de los dos años desde que el trabajador lo haya intimado justificadamente a la regularización de la relación laboral (Ley 24.013 art. 15).

A los cuales debemos sumar, el agravante por no pagar a tiempo la indemnización por despido (Art. 2 Ley 25.323); por no hacer entrega de los certificados de trabajo (Art. 45 Ley 25.345) y por haber retenido aportes al trabajador y no haberlos integrado a los organismos que correspondían (Art. 43 Ley 25.345).

Finalmente, es menester destacar que la mayoría de estos agravantes, ahora derogados, respondían al contexto de elevada informalidad laboral<sup>6</sup> existente en el país, procurando obtener un doble resultado: reparar los daños derivados de éste flagelo, como también prevenir su ocurrencia mediante un efecto disuasorio.

Pues la informalidad laboral genera un menoscabo directo al trabajador y a su grupo familiar, privándolos del acceso a los beneficios propios de la seguridad social (jubilación), la cobertura de salud para enfermedades inculpables a través de una obra social y de la atención de las dolencias derivadas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales a través de una aseguradora de riesgos del trabajo (ART), como así también el ejercicio de derechos colectivos en el marco de la afiliación sindical, entre otros.

Al mismo tiempo, dicho fenómeno genera externalidades negativas (efectos indirectos a terceros ajenos a estas relaciones

<sup>6</sup> Para la OIT el trabajo no registrado, “incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.” (Disponible en la Web Oficial de la OIT en: <<https://n9.cl/whtvn>>. Acceso en: 14-4-2025). Para la OCDE, el empleo no registrado o informal es “[...] aquel que sin ser ilícito en sí mismo no está declarado a una o varias autoridades que deberían tener conocimiento de él y, por este hecho, se sustrae a la reglamentación o a los impuestos o lleva a una reducción de las prestaciones de la seguridad social.” (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE).

irregulares), particularmente a los empleadores que cumplen con los requerimientos legales, quienes deben enfrentar una competencia desleal por parte de los dadores de empleo clandestino.<sup>7</sup>

Ahora bien, en lo que respecta al objetivo principal que tenían estas normas (reparación del daño), debemos decir que las mismas adoptaban una modalidad tarifada para cuantificar la reparación. Ello en la búsqueda de otorgar homogeneidad al sistema, brindar seguridad jurídica a los potenciales dañadores y colaborar en la celeridad de la resolución de conflictos.

No obstante, pese a las buenas intenciones referidas, este régimen distaba considerablemente de lograr la reparación plena<sup>8</sup> de los daños soportados por el trabajador informal.

Esto obedecía fundamentalmente porque impartían la misma solución objetiva para un universo heterogéneo y con innumerables subjetividades. Por ejemplo, preveían igual cuantía indemnizatoria para trabajadores con diferencias significativas en edad, antigüedad en el puesto, expectativa de vida, estado de salud, y cantidad de años faltantes para acceder a la jubilación, entre otros.

Este marco conducía a una reparación inadecuada para las víctimas, al no internalizar perfectamente la externalidad negativa derivada de la informalidad laboral.<sup>9</sup> Dando lugar a supuestos de sobrecompensación y de subcompensación, lo cual fue generando a lo largo del tiempo un escenario con distorsiones significativas en el mercado de trabajo.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Las empresas que cumplen, además de operar con mayores costos, soportan cargas elevadas para mantener el sistema de seguridad social ya que, ante un universo aportante deprimido, las incidencias sobre las cumplientes aumentan. En otras palabras, subsidián –en conjunto con los trabajadores afectados– la actividad del empleador que incumple.

<sup>8</sup> Es decir, de una compensación que reponga a la víctima al nivel de utilidad que tenía antes de haber sufrido el daño.

<sup>9</sup> Cuando hablamos de externalidad negativa hacemos alusión a la situación que ocurre cuando las partes trasladan costos en forma gratuita a otras personas que no forman parte de la transacción que se efectúe. Más precisamente, cuando el productor del evento dañoso no absorbe o compensa la totalidad del efecto negativo, trasladando parte de los costos a terceras personas. (Panizzo, 2020, p. 66)

<sup>10</sup> Un supuesto de subscompensación, hace que el trabajador cargue con parte de los costos subsidiando al victimario, el cual no apreciará la escasez de los bienes

En otras palabras, debe sostenerse que como regla general quien no internaliza de manera total la externalidad negativa generada, provoca una distorsión del equilibrio del mercado, ocasionando un exceso de su actividad (mayor cantidad de informalidad laboral) y los precios sus productos o servicios ofrecidos, podrían no reflejar la escasez relativa de los bienes.<sup>11</sup>

Dicho esto, y en relación al segundo propósito perseguido por estas disposiciones (disuasión de la informalidad laboral), tampoco los resultados fueron los esperados. Puesto que si observamos estadísticas oficiales, el índice de informalidad laboral continúa en cifras elevadas, con el aditamento de que la generación de puestos de trabajo formales privados se encuentra estancada desde hace más de una década.<sup>12</sup>

A modo de ejemplo, podemos mencionar que de acuerdo a datos provistos por el INDEC (República Argentina, 2024), al cuarto trimestre del 2024, todavía 3,6 millones de personas (36.1% del total de asalariados) se encontraban ocupadas en situación de informalidad.

Asimismo, durante el período comprendido entre marzo de 2012 y enero de 2025 no se registró cuantitativamente un incremento significativo en el empleo privado formal en Argentina. Por el contrario, si ponderamos estas cifras con el incremento demográfico ocurrido en el mismo lapso de tiempo, se evidencia una disminución proporcional en la tasa de trabajadores privados registrados.<sup>13</sup>

---

por la distorsión relativa del precio y aumentará su actividad más allá de lo deseable desde el punto de vista social. En el caso contrario, –victimas sobrecompensadas–, se introducen incentivos a que los potenciales victimarios inviertan en prevención más allá de lo necesario, razón por la cual el nivel de actividad disminuirá a niveles ineficientes. (Panizzo, 2020, p. 77)

<sup>11</sup> Estas ideas fueron explicadas por vez primera por Arthur C. Pigou en 1920 (primera edición de su conocida obra titulada *The Economics of Welfare*) (véase Pigou, 1932).

<sup>12</sup> Vale referenciar que la ineficacia también puede atribuirse a problemas de fiscalización y no solamente al diseño normativo, lo cual puede resultar en un escenario multicausal.

<sup>13</sup> En enero de 2025 se contabilizaron 6,3 millones personas con empleo asalariado registrado en un total de 47,1 millones de habitantes, mientras que en el período marzo 2012 habían 6,1 millones asalariados formales en 40,1 millones de

Como colofón del presente acápite, puede afirmarse que los agravantes indemnizatorios derogados por la Ley de Bases, resultaron ineficaces tanto en su objetivo compensatorio como en su faz disuasoria. Asimismo, la adopción de un régimen tarifado generó distorsiones en el mercado laboral, que contribuyeron a la persistencia de elevados índices de informalidad laboral y estancamiento del empleo formal.

A la luz de estos resultados, su derogación aparece como una alternativa jurídicamente razonable, en cuanto se halla enmarcada en un proceso de corrección de disfuncionalidades normativas, debiendo favorecerse a una regulación laboral más justa y eficiente; y adaptada a las necesidades actuales del mercado de trabajo argentino.

## 2 REGLAS DE RESPONSABILIDAD E IMPACTO EN LA LITIGIOSIDAD

Expuesta la cuestión que antecede, debemos explicar cuál es la sustancia de estos agravantes y qué cambios ocurrieron tras su derogación.

En primer término, es dable destacar que las normas derogadas respondían a un régimen responsabilidad objetiva<sup>14</sup>, en el cual el incumplimiento por parte del empleador resultaba, automáticamente, en el pago de la tarifa legal, prescindiendo de toda consideración sobre el nivel de cuidado que había adoptado éste o del nivel de daño efectivamente sufrido por el trabajador. Por lo cual, estas reglas excluían la posibilidad de una defensa basada en la ausencia de daño o de negligencia del empleador.

---

habitantes. Fuente: Observatorio de Empleo y dinámica empresarial elaborado por la Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas de la Secretaría de Trabajo de la Nación. Disponible en: <<https://acortar.link/l6xFqm> https://acortar.link/OP1i9w> y los datos sobre la población total puede consultarse en: <<https://acortar.link/47WQSZ> y <https://acortar.link/4LM1rJ>>.

<sup>14</sup> La responsabilidad objetiva permite que la víctima obtenga reparación sin probar la culpa del dañador. Ello disminuye los costos de transacción, incluyendo los costos probatorios.” (Stordeur, 2011, p. 275-276).

En el caso concreto, bajo la regla de responsabilidad objetiva solamente se debía probar la configuración del incumpliendo por parte del empleador, eliminando los costos asociados a probar la negligencia. Razón por la cual, los trabajadores incurrián en un menor dispendio económico respecto a las pruebas y a la información, lo cual reducía los costos asociados al litigio.

Sin embargo, por ese mismo motivo, y sumado al hecho de que el sistema legal argentino dispone mecanismos de acceso gratuito a la justicia laboral<sup>15</sup>, se generaban incentivos al conflicto por sobre la resolución privada de las contiendas.

En efecto, esta combinación de mínimas barreras de acceso al litigio, costos probatorios mínimos y una legislación sustantiva de eficacia cuestionable en términos de asignación eficiente de recursos, configuró un escenario propenso a la judicialización, generando un volumen de demandas laborales superior al nivel socialmente óptimo.<sup>16</sup>

Este volumen excesivo de litigios no resultó deseable desde el punto de vista del bienestar, puesto que con ello se maximizó la producción de externalidades negativas. Parafraseando a Shavell recordemos que, demandar no es socialmente deseable, si el coste del litigio es elevado en relación con el daño, o si los demandantes

<sup>15</sup> En numerosos ordenamientos jurídicos consagran mecanismos de gratuidad en el acceso a la justicia, particularmente orientados a garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa en juicio por parte de personas en situación de vulnerabilidad económica. En tales contextos, las partes asumen únicamente una fracción marginal del costo social del servicio de administración de justicia, siendo el Estado quien soporta la mayor parte de la carga financiera asociada al funcionamiento del sistema. Este diseño institucional es, en términos generales, socialmente deseable por su función igualadora en favor de los sectores desventajados. Sin embargo, puede desencadenar una “tragedia de los comunes”, en tanto habilita a los litigantes a buscar un beneficio individual desplazando el costo del proceso al conjunto de la comunidad. En efecto, una regla excesivamente amplia o carente de criterios de racionalidad para conceder el beneficio de litigar sin gastos puede incentivar un volumen de litigiosidad superior al socialmente eficiente (Stordeur, 2011, p. 387).

<sup>16</sup> Esta situación generó mayores costos relacionados al pago de los litigios, los cuales fueron trasladados a los costos de producción de las empresas, ocasionado a mediano plazo una contracción del nivel de actividad y/o el encarecimiento de bienes y servicios, y con ello, efectos negativos sobre el bienestar económico general.

recuperan más de lo que perdieron. Por ello, el sistema jurídico debería estar diseñado para fomentar los litigios socialmente valiosos y desalentar los litigios innecesarios (Shavell, 2004; Polinsky; Shavell, 1998, p. 888).

Al efecto explica la doctrina:

El conflicto es improductivo, genera costos privados y sociales, y un buen sistema de reglas procesales puede disminuir el costo social de administrar y resolver las disputas [...] El inicio de un litigio es una externalidad y leyes eficientes que minimizan en conjunto las externalidades tienden a evitar pleitos, en la medida en que envían señales más claras a las partes respecto de su optimismo o pesimismo relativo, y facilitan de ese modo los acuerdos (Stordeur, 2011, p. 370-376).

Ahora bien, la eliminación del sistema tarifado de reparación no significa *per se* abandonar las reglas de la responsabilidad objetiva, puesto que la obligación del empleador de registrar correctamente el contrato de trabajo se mantiene vigente<sup>17</sup>, como así también la de no dañar al trabajador (*alterum non laedere*)<sup>18</sup> y por ello, no

<sup>17</sup> Véanse: Art. 63 Ley N.º 20.744: “Principio de buena fe. Las partes están obligadas a obrar de buena fe, ajustando su conducta a lo que es propio de un buen empleador y de un buen trabajador, tanto al celebrar, ejecutar o extinguir el contrato o la relación de trabajo.”; Art. 79. Ley N.º 20.744: “Deber de diligencia e iniciativa del empleador. El empleador deberá cumplir con las obligaciones que resulten de esta ley, de los estatutos profesionales, convenciones colectivas de trabajo y de los sistemas de seguridad social, de modo de posibilitar al trabajador el goce íntegro y oportuno de los beneficios que tales disposiciones le acuerdan.”; Art. 91 in fine Ley N.º 20.744 “El empleador deberá registrar al trabajador desde la fecha de inicio de la relación...” y Art. 12 Ley N.º 24.241 “Son obligaciones de los empleadores, sin perjuicio de las demás establecidas en la presente ley:...c) Practicar en las remuneraciones los descuentos correspondientes al aporte personal, y depositarlos a la orden del SUSS; d) Depositar en la misma forma indicada en el inciso anterior las contribuciones a su cargo; e) Remitir a la autoridad de aplicación las planillas de sueldos y aportes correspondientes al personal; [...]” entre otros.

<sup>18</sup> Véase Art. 19 CNA: “[...] Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.” Art. 76 Ley N.º 20.744: “El empleador deberá reintegrar al trabajador los gastos suplidos por éste para el cumplimiento adecuado del trabajo, y resarcirlo de los daños sufridos en sus bienes por el hecho y en ocasión del mismo.”

es necesario probar su negligencia para atribuirle responsabilidad ante el incumplimiento de este mandato. Ergo, la regla es que basta el incumplimiento para que exista responsabilidad por parte del promitente.

Lo que sí deberá probar el trabajador que promueva una acción judicial reclamando daños derivados del incumplimiento patronal, será la existencia y extensión del daño generado.

De esta manera, a diferencia del régimen anterior, se aumenta la carga probatoria del trabajador, lo cual encarece el acceso al litigio y disminuye previsibilidad de los resultados. Posiblemente, esta nueva realidad pueda traducirse en lo inmediato (y hasta tanto exista un criterio jurisprudencial y doctrinario generalizado al respecto) en una disminución de los niveles de demandas laborales presentadas y al mismo tiempo, en un aumento de la resolución alternativa de las disputas.

Coincidentemente con lo expuesto, esta es la situación actual de la primera circunscripción judicial de la Provincia de Corrientes (Arg.), ya que en el fuero laboral de la misma, se ha producido una merma en el ingreso de nuevas demandas laborales.<sup>19</sup>

A modo de cierre podemos decir que, el nuevo escenario generado tras la derogación de los agravantes tarifados, respecto a la exigencia de probar la existencia y extensión del daño por parte del trabajador, ha producido en el corto plazo una disminución notable del nivel de litigios.

Por ello, desde la óptica del bienestar económico general, esta disminución podría considerarse como un resultado positivo en cuanto disminuye la externalidades negativas. Sin embargo, debe analizarse en profundidad si este contexto produjo un déficit

<sup>19</sup> Según datos estadísticos del Poder Judicial de la Provincia, durante el primer semestre el ingreso de demandas laborales en el año 2025 muestra una disminución en términos absolutos respecto a los años anteriores: con 514 causas ingresadas, representa un descenso del 13% respecto a 2024 (592 causas) y un 6,5% respecto a 2023 (550 causas). La caída más pronunciada se observa en marzo de 2025, con tan solo 75 demandas, frente a las 110 y 139 del mismo mes en los años anteriores.

de protección legal y reparación efectiva a los trabajadores; quienes pese a haber sido víctimas de incumplimientos normativos, podrían enfrentar barreras prácticas para obtener una reparación.

Resulta, por tanto, imperioso continuar analizando los efectos de esta reforma, y diseñar mecanismos que permitan conciliar la eficiencia normativa con el principio de protección del trabajador consagrado constitucionalmente, a fin de alcanzar un sistema más justo, eficiente y sustentable.

### **3 ALTERNATIVAS DE REPARACIÓN Y DISUASIÓN EFICIENTE - NUESTRA PROPUESTA**

Ahora bien, derogados estos agravamientos, ¿Qué alternativa tiene el trabajador informal para lograr una adecuada reparación de los daños derivados del incumplimiento normativo? Y ¿Qué mecanismos existen para disuadir a la informalidad laboral?

Como primera medida y conforme lo expuesto en el acápite anterior, debemos trabajar en una propuesta que concilie la eficiencia normativa con el principio de protectorio del derecho laboral. Ello, a fin de que este contexto de desregulación o derogaciones no desemboque en una desprotección efectiva a los derechos laborales del trabajador, quien como entiende pacíficamente la doctrina y la jurisprudencia en la materia, es un sujeto preferentemente tutelado por la Constitución Nacional.

En ese sentido, corresponde explicar que cualquier rediseño del sistema de reparación por empleo no registrado debe ser examinado a la luz del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. El cual, consagra el derecho de los trabajadores a una protección integral, incluyendo seguridad social, condiciones dignas y protección del despido arbitrario.

Al mismo tiempo, el Convenio N.º 102, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la República Argentina,

refuerza la obligación del Estado de promover mecanismos eficaces para garantizar el acceso a la seguridad social.

Dicho esto, para analizar qué engranaje jurídico debe traccionar para lograr los cometidos antes expuestos, debemos determinar cuál es el principal bien jurídico protegido. En ese sentido, entiendo que el mismo es el derecho de propiedad del trabajador, sobre los beneficios de la seguridad social y la cobertura de salud y desempleo.

Determinada esta cuestión, resta por tanto determinar cuál es la vía idónea para reparar el menoscabo que ha sufrido el trabajador ante un caso de informalidad.

Así, los régimenes normativos, por lo general, se inclinan por dos maneras distintas al respecto, una es el pago de daños y la otra, el cumplimiento específico de la prestación.

En relación a la primera de ellas, debe destacarse que para que la misma resulte eficiente, se debe internalizar completamente el costo del incumplimiento, o en otras palabras, dejar al trabajador en igual situación como si la informalidad no hubiera ocurrido.

Lo cual podría ser una alternativa tentadora en el supuesto de que los operadores cuenten con la información que permita cuantificar perfectamente el nivel del daño. Pero como se ha visto, no es lo que ocurre en el mercado laboral argentino, ya que no resulta sencillo determinar con exactitud la extensión de los daños, y por esa sencilla razón se habían utilizado sistemas tarifados, los que como señalamos, resultaron altamente inefficientes y distorsivos.

La otra vía disponible para abordar el asunto consiste en el cumplimiento específico de la prestación incumplida, la cual resulta atractiva en los casos donde la información necesaria no está disponible o el daño es de difícil estimación. Ello, en cuanto reduce los costos del litigio, pues evita un dispendio económico y temporal que conlleva determinar cuál es el pago perfecto de daños que deberá realizar el empleador.

**Nuestra Propuesta:** en lo que hace a la situación del trabajador que reclame una compensación por daños derivados de un empleo informal (total o parcial), considero que la alternativa más adecuada para abordarla será establecer una combinación o “*blend*” de los dos sistemas antes brevemente expuestos.

### 3.1 DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Con respecto a la enmienda de los derechos de seguridad social del trabajador, considero que el cumplimiento específico de la prestación, resulta la modalidad más idónea para ello.<sup>20</sup>

Pues, si entendemos que el bien jurídico protegido deriva en el acceso del trabajador al beneficio jubilatorio, el pago de daños no aporta directamente a su caja jubilatoria y por ello, cuando llegue el momento de acceder al beneficio –aun habiendo cobrado la reparación– tampoco reuniría los requisitos para obtenerlo, a falta de aportes respecto a los períodos informales.

Esta alternativa también se fundamenta en la concepción de que en supuestos de informalidad laboral, el sistema jurídico debe centrarse en reducir o internalizar de la manera más eficiente y justa los costos sociales derivados del incumplimiento.

Desde esta perspectiva, la modificación introducida por la Ley de Bases en el Art. 7.<sup>º</sup> *quáter* de la 24.013 resulta consistente al establecer que en caso de

una sentencia judicial firme que determine la existencia de una relación de empleo no registrada, la autoridad judicial deberá poner en conocimiento de la entidad recaudadora de las obligaciones de la seguridad social, dentro de los diez (10) días

---

<sup>20</sup> La integración automática de aportes puede leerse como una forma moderna de reparación in natura, alineada con el principio de “La reparación del daño debe ser plena. Consiste en la restitución de la situación del damnificado al estado anterior al hecho dañoso [...].” (art. 1740 CCyC), evitando así el debate judicial sobre la cuantía. Sobre todo, cuando la obligación incumplida por parte del empleador era la “de hacer” (y no de dar).

hábiles siguientes a la fecha en que quede firme y consentida la sentencia, todas las circunstancias que permitan la determinación de deuda existente, si la hubiera, y efectuar el reconocimiento de los años de servicio trabajado [...].

Sin embargo, considero que este esquema tendría que reforzarse a fin de garantizar la reparación efectiva al trabajador. Concretamente propongo que, con posterioridad al estado de firmeza de la sentencia, deberían reconocerse e integrarse automáticamente los aportes omitidos a instancia del ente recaudador, y que luego éste pueda cuantificarlos y repetirlos del empleador condenado a través de la vía ejecutiva.

Bajo este diseño, el estado tendrá incentivos para intervenir en la restauración apropiada de los derechos vulnerados; puesto que al conservar el derecho de repetición y en miras de preservar el equilibrio financiero del sistema previsional, obtendrá posteriormente dichas sumas a instancia del originalmente obligado, y por ende, también le resultará funcional maximizar esfuerzos en los procesos de fiscalización y prevención de la informalidad laboral.

### 3.2 PRESTACIÓN POR DESEMPLÉO

Similar criterio debería aplicarse respecto del beneficio social de la llamada “*prestación por desempleo*”, actualmente inaccesible para trabajadores informales que hayan sido desvinculados directa o indirectamente.

Recuérdese que esta prestación tiene por fin contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por la pérdida involuntaria del empleo, reducir el riesgo al desaliento y ayudar a la búsqueda y selección de un nuevo trabajo. La cual se compone de una suma dineraria mensual, de cobertura médica y de las asignaciones familiares, entre otros beneficios.

Razón por la cual, atendiendo a la situación de emergencia del empleo privado, debería ampliarse el alcance del Art. 114 de

la Ley 24.013, mediante una reforma legislativa, e incluir a estos trabajadores informales, al igual que los que se desvinculen por voluntad concurrente de las partes (esto último ya fue propuesto por el DNU 70/23).

Sustentabilidad financiera de la propuesta: dicho esto, y en un contexto signado por las exigencias de equilibrio fiscal y responsabilidad financiera, deviene en indispensable reflexionar acerca de cómo darle sustentabilidad económica a dichas medidas, a fin de que las mismas no creen mayores desequilibrios de aquellos que se buscan corregir.

Propongo al respecto establecer la asignación específica de los recursos recaudados en virtud de la aplicación de las multas previstas por la Ley N.<sup>º</sup> 25.212 “Pacto Federal del Trabajo”. para el financiamiento del sistema de cobertura de desempleo de los trabajadores informales.

La medida podría ser venturosa en varios sentidos, primero porque sostendría financieramente el sistema, y por el otro, crearía incentivos positivos para una fiscalización más rigurosa y efectiva orientada al cumplimiento de las normas laborales. Además, al elevarse la probabilidad de detección de los incumplimientos, y con ello una mayor condena esperada, se promovería una mejora respecto a la registración y a las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores en general.

### 3.3 DAÑO PATRIMONIAL

En otro orden de ideas, en cuanto a los daños patrimoniales que hubiere soportado el trabajador debido a problemas de salud propios (inculpables o de trabajo) o de su grupo familiar, por no contar con la cobertura adecuada debido a su informalidad,<sup>21</sup> la alternativa del pago de daños resulta la más propicia.

---

<sup>21</sup> Podrían utilizarse como medios probatorios, informes a los hospitales, o a los médicos tratantes, y en cuanto los costos soportados informes a bancos, billeteras virtuales, o los mismos documentales en caso de que el trabajador las conservara.

Para ello, el trabajador deberá probar la existencia del problema de salud y los consecuentes gastos que enfrentó con motivo del mismo, ya sea por no tener una obra social o un seguro de accidentes de trabajo. Obviamente, la cuantía reparatoria deberá ser estimada en valores actuales.

Este esquema, debería poder aplicarse para cualquier otro costo patrimonial por motivo de la informalidad que haya sido soportado por el trabajador y efectivamente acreditada su relación de causalidad en el litigio.<sup>22</sup>

Conforme a ello, se propone la utilización de una fórmula que cuantifique el valor del daño al tiempo presente utilizando una tasa de interés simple.

Donde las variables utilizadas sean el valor del daño expresado en términos históricos, la tasa de interés<sup>23</sup> durante los períodos transcurridos entre el daño y la cuantificación.

$$\text{Así: } VP = D \times [1+i]$$

Dónde: VP: Valor del daño. D: Daño original (monto histórico). i: Tasa de interés simple por todos los períodos (mensual).

Con respecto a la tasa de interés a utilizar, propongo que sea la misma que intentó introducir el DNU 70/23, es decir: IPC (suma de variaciones mensuales en términos de interés simple) + una tasa pura del 3% anual.

Vale aclarar que no se utiliza el índice de variación interanual de precios, puesto que el mismo se expone en términos compuestos, y por ello lo que se incorpora como variable de interés al cálculo es

<sup>22</sup> Esta indemnización no engloba los daños por incapacidad laboral en caso de que el trabajador la padezca (accidentes de trabajo o enfermedades profesionales), ya que en dicho supuesto cuenta con otras alternativas disponibles para reclamarlas y cuantificarlas; y ello, excede el objeto de este trabajo.

<sup>23</sup> Recordemos que en el derecho argentino, como regla de orden público, no se deben intereses del interés, salvo taxativas excepciones (art. 770 CCyC).

la suma de las variaciones mensuales que refleja el IPC, respetando así las reglas jurídicas de nuestro ordenamiento sobre la cuestión.

De esta manera, por ejemplo, para un trabajador que incurrió en un gasto de salud por el valor de \$200.000 en el mes de julio del 2024, si calculamos el daño al mes de junio del 2025<sup>24</sup> sería de la siguiente manera: \$200.000 x (1 + 33,7% + 3%), por tanto: \$200.000 x (1,367), obteniendo como resultado la suma de \$273.400.

### 3.4 CUESTIONES SOBRE LA PREVENCIÓN Y DISUASIÓN

Las propuestas antes desarrolladas proponen alternativas para internalizar correctamente los daños derivados de la informalidad laboral. Pero, estas medidas deben conjugarse con aquellas tendientes a disuadir este flagelo.

El punto de partida es reconocer que las personas responden a incentivos, pues valoran los costos y beneficios esperados de sus acciones y deciden en función de maximizar su utilidad. Precisamente, un empleador tendrá incentivos a incumplir la obligación de registrar a su dependiente, cuando el ingreso resultante de dicha decisión sea mayor a su costo esperado.

En otras palabras, el empleador elegirá la informalidad si la ganancia derivada de la misma resulta mayor que la probabilidad de ser sancionado, multiplicada por la cuantía esperada de la condena.

Debe considerarse también, que la informalidad compite directamente con las actividades desarrolladas en el marco de la legalidad. Estas últimas generan ingresos que representan un costo de oportunidad para aquel que elige incumplir la ley. Por ello, el cálculo económico del empleador infractor también debe incluir la diferencia de ingresos entre ambas opciones.

---

<sup>24</sup> El Índice de precios para el consumidor entre los meses de julio 2024/junio 2025 puede consultarse en: <[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ ipc\\_07\\_2544A37D033A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ ipc_07_2544A37D033A.pdf)>.

Entonces, el costo esperado de la informalidad laboral estará compuesto por tres variables principales: la probabilidad de ser sancionado, la severidad de la sanción y el costo de oportunidad de operar formalmente.

Así:

Costo esperado = (Probabilidad x Severidad de sanción) + Costo de Oportunidad

CE = (Prob. x Sev. Sanción) + CO

Beneficio informalidad = Ingresos Informales - Costo esperado de la informalidad

La política pública eficiente debe asegurar que el beneficio de la informalidad sea menor que el costo de oportunidad de operar formalmente. Es decir, que operar formalmente sea la opción racional.

En estos términos, un marco con sanciones más graves y probables; y con beneficios mayores derivados de actividades formales, debería afectar negativamente la cantidad de informalidad laboral en la sociedad.

Ahora bien, la tarea de determinar el valor exacto de la sanción no es sencilla puesto que, el marco normativo aplicable (llamado Pacto Federal del Trabajo - PFT - Ley 25.212) tipifica la falta de registro de los trabajadores como una infracción grave, estableciendo para dicho supuesto una sanción que oscila entre el 30% y el 200% del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) al momento de constatarse la infracción por cada trabajador informal.

Sumado a ello, la graduación de estas sanciones se rigen por criterios amplios quedando de manifiesto el elevado nivel de discrecionalidad a la hora de graduar las multas, lo cual debe

conjugarse con el hecho de que cada jurisdicción podría interpretar y aplicar de manera diferente la norma, pudiendo generarse incentivos a trasladar ciertas actividades económicas a jurisdicciones donde el valor esperado de la informalidad sea menor que en otras.

Por último, desde una perspectiva de eficiencia económica, la política pública laboral debería fomentar la detección y sanción de la informalidad hasta el punto en que el costo marginal de intensificar los controles sea igual al beneficio marginal derivado de la reducción del daño social provocado por dicha conducta.

Es decir, combatir la informalidad laboral será conveniente para la sociedad mientras la última unidad de gasto asignada a la fiscalización genere un retorno en términos de prevención superior o igual a su costo.

En suma, el análisis de los mecanismos de prevención y sanción de la informalidad laboral revela que un diseño eficiente del sistema debe equilibrar la severidad y probabilidad de las sanciones con los incentivos económicos de operar dentro de la legalidad.

Para ello, resulta de crucial importancia reducir la discrecionalidad normativa, aumentar la fiscalización efectiva y garantizar que el costo esperado del incumplimiento siempre resulte superior al beneficio de cumplir con la ley, de modo tal que el respeto a la legalidad sea la opción racional para los empleadores.

### 3.5 COLOFÓN

Bajo el esquema propuesto un trabajador informal desvinculado, debería poder gozar de los beneficios del seguro de desempleo y si, juicio mediante, se confirma la existencia de una relación laboral no registrada, deberán reconocerse los años de servicios e integrarse los aportes correspondientes de manera automática. Además de percibir los daños por costos de salud que tuvo que enfrentar por no contar con la cobertura adecuada.

De esta manera, se logra compensar objetivamente el daño al bien jurídico protegido, pues el trabajador informal contará con los beneficios de la seguridad social que le corresponden y además deberá ser indemnizado por los gastos soportados debido a su situación de informalidad.

Complementariamente, este enfoque refuerza una estructura de incentivos tendiente a la formalización laboral, en tanto el costo esperado del incumplimiento (producto de la mayor probabilidad de detección, la severidad de las sanciones, y el reconocimiento automático de los aportes omitidos) debería superar el beneficio económico que el empleador podría obtener mediante la evasión de sus obligaciones registrales. Desincentivando así conductas infractoras y fomentando un entorno más justo, previsible y eficiente en el mercado de trabajo.

## 4 CONCLUSIONES FINALES

En los acápite precedentes se ha detallado que los agravantes tarifados, no lograron la reparación eficaz y justa del trabajador, como tampoco han podido disuadir la informalidad laboral existente.

Además, las reparaciones tarifadas han generado una distribución ineficiente de recursos y con ello, grandes distorsiones en el mercado laboral, un aumento el nivel de costos y con ello pérdida irrecuperable de eficiencia.

Sumado a ello, puede afirmarse que, las reglas de responsabilidad objetiva, el acceso sin barreras de entrada a la justicia, y el requerimiento probatorio mínimo para la procedencia de dichos agravantes, generaron un nivel de litigiosidad por encima del óptimo social.

Una vez operativa la reforma con la cual se derogaron los agravantes tarifados, se vislumbra el primero de sus efectos, qué es el de la disminución de los volúmenes de demandas laborales, al menos

en la primera circunscripción judicial de la provincia de Corrientes, lo cual puede verse con un matiz positivo en tanto, se reducen las externalidades producidas por el nivel excesivo de litigios.

Conteste a ello, y a fin de que esta disminución no afecte el acceso del trabajador a una reparación efectiva, las alternativas propuestas, se dirigen directamente a reparar los daños producidos por la informalidad y al mismo tiempo, a disuadir estas conductas disvaliosas.

Pues, como enseña la sabiduría popular, “*Cuando soplan vientos de cambio, algunos construyen muros, otros construyen molinos*”, y es el caso que este trabajo específicamente elige la segunda opción, puesto que ante un escenario de profundos cambios, optamos percibirlo como una oportunidad para rediseñar instituciones más justas, funcionales y sostenibles.

No obstante, el esquema normativo que se propone consiste en lograr un equilibrio dinámico entre la eficiencia económica del sistema de justicia laboral y la vigencia sustancial de los derechos constitucionales y convencionales de protección del trabajo. En otras palabras, la construcción de un régimen de responsabilidad que internalice adecuadamente los costos sociales de la informalidad, sin incurrir en distorsiones ni desalentar la formalización, constituye el horizonte hacia el cual deben orientarse las futuras reformas.

### Como recordaba el Papa Francisco

Una libertad económica sólo declamada, pero donde las condiciones reales impiden que muchos puedan acceder realmente a ella, y donde se deteriora el acceso al trabajo, se convierte en un discurso contradictorio que deshonra a la política. La actividad empresarial, que es una noble vocación orientada a producir riqueza y a mejorar el mundo para todos, puede ser una manera muy fecunda de promover la región donde instala sus emprendimientos, sobre todo si entiende que la creación de puestos de trabajo es parte ineludible de su servicio al bien común. (La Santa Sede, 2015, apartado N.º 129)

En ese espíritu, todo esfuerzo de reforma deberá asegurar que el derecho al trabajo digno y formal no sea una promesa retórica, sino una realidad concreta para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

**LA SANTA SEDE. Carta Encíclica Laudato Si del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común.** Vaticano, Ed. Dicasterio para la Comunicación, apartado N.º 129, 24-5-2015.

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).** Convenio 102 sobre la Seguridad Social. 1952.

**PANOZZO, Octavio R. Análisis jurídico y económico del despido incausado en Argentina.** Buenos Aires: IJ, 2020.

**PANOZZO, Octavio R. Atacar la informalidad desde la eficiencia.** Buenos Aires: IJ, 2017.

PANOZZO, Octavio R. Transición legal, seguridad jurídica y la ley de bases: una revisión de las indemnizaciones derogadas. En: **Revista de Derecho del Trabajo**, Buenos Aires, Ed. Thomson Reuters - La Ley, año LXXXIV, número 5, septiembre 2024.

**PIGOU, Arthur C. The economics of welfare.** 4. ed. Londres: MacMillan, 1932.

**POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven.** Punitive damages: an economic analysis. En: **Harvard Law Review**, Cambridge (MA): Harvard University Press, v. 111, n. 4, p. 869-962, Cambridge (MA): Harvard University Press, 1998.

**REPÚBLICA ARGENTINA.** Constitución Nacional Argentina. 1994.

**REPÚBLICA ARGENTINA.** Decreto (Decreto de Necesidad y Urgencia - DNU) 70/2023, de 20 de diciembre de 2023. Bases para

la Reconstrucción de la Economía Argentina. Ciudad de Buenos Aires, 20 de diciembre de 2023.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía. Instituto de Estadísticas y Censos de Argentina. **Informe mercado de trabajo:** Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Indec, v. 9, n. 3, 4.<sup>º</sup> Trimestre del 2024.

SHAVELL, Steven. **Foundations of economic analysis of law.** Cambridge (MA): Harvard University Press, 2004.

STORDEUR, Eduardo. **Análisis económico del derecho:** una introducción. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

*Recebido em: 3-9-2025*

*Aprovado em: 11-11-2025*